Inventarisatie Beleid Ouderenmishandeling bij Centrumgemeenten

In opdracht van het Ministerie van VWS
Actieplan Ouderen in Veilige Handen

Den Haag, 29 januari 2015

Colofon

Projectnummer: 35658

Auteurs: Yorick van den Berg
Jesse Hoogenbosch
Timo Kruijt

B&A B.V.
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht.

29-1-2015 15:27:00

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

Inleiding
De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft toegezegd om in 2014 opnieuw een inventarisatie uit te voeren naar de wijze waarop de centrumgemeenten vrouwenopvang de aanpak en preventie van ouderenmishandeling vormgeven. Op basis hiervan wordt de Tweede Kamer geïnformeerd. Met deze inventarisatie wordt beoogd om een actueel beeld te krijgen van het beleid van de centrumgemeenten op het gebied van ouderenmishandeling, van de voortgang en ontwikkeling binnen de gemeenten sinds 2012. In 2012 is eveneens een beleidsinventarisatie uitgevoerd onder de centrumgemeenten. De huidige inventarisatie is een vervolgmeting ten opzichte van de in 2012 uitgevoerde inventarisatie[1]. Aanvullend daarop is onderzocht wat de impact van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen is geweest op het gebied van ouderenmishandeling en welke wensen de gemeenten hebben ten aanzien van het vervolg van het Actieplan en wat zij van het ministerie van VWS hierbij verwachten.

Beleidsontwikkeling Ouderenmishandeling bij centrumgemeenten
De aanpak voor ouderenmishandeling is in een stroomversnelling geraakt. De extra middelen worden, door de gesproken beleidsambtenaren, als argument daarvoor genoemd (hoewel die middelen er ook al waren ten tijde van de beleidsinventarisatie in 2012). Deze middelen zorgen ervoor dat er gedurende langere periode extra ingezet kan worden op de aanpak van ouderenmishandeling. Een andere veel genoemde reden voor deze stroomversnelling is de landelijke aandacht voor ouderenmishandeling via de publiekscampagne ‘Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor’. Partners in zorg en welzijn zijn daarmee beter geïnformeerd over het onderwerp. Hierdoor is er dus meer aandacht voor het onderwerp, terwijl de extra middelen ervoor zorgen dat er meer gedaan kan worden op dit onderwerp. Een enkele gemeente geeft aan dat de aandacht voor het onderwerp al hoog op de agenda stond en dat daarom de aandacht niet is veranderd.

De beleidsmatige inbedding van ouderenmishandeling ligt binnen het bredere onderwerp huiselijk geweld. Alleen is die inbedding nu grotendeels geformaliseerd in regionale beleidsvisies. In 2014 hebben vrijwel alle centrumgemeenten ouderenmishandeling beleidsmatig verankerd, waar dat in 2012 bij tweederde van de gemeenten het geval was. Ook is het onderwerp ouderenmishandeling in veel gemeenten verder uitgewerkt in gemeentelijk beleid, zoals het Wmo-uitvoeringsplan.

Verder valt op dat in 2014 veel vaker de verbinding met andere beleidsvelden wordt gelegd, met name waar het gaat om mantelzorg en in mindere mate met eenzaamheid en isolement. Tevens is er sprake van een toenemend aantal meldingen in vrijwel alle gemeenten als gevolg van een grotere bewustwording bij professionals. Dat betekent echter niet dat daarmee een goed inzicht is in de omvang van de problematiek, die wordt als beperkt tot redelijk ervaren.
Er is meer focus op de verschillende vormen van ouderenmishandeling, waarbij de aandacht voor financiële uitbuiting (onder impuls van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen) groeiende is. Ook wordt meer bewust omgegaan met het verschil tussen ouderenmishandeling in de professionele en in de huiselijke omgeving ten opzichte van 2012. Daarin maken de centrumgemeenten bewust verschillende keuzes.

---

[1] Inventarisatie preventie en aanpak van ouderenmishandeling bij centrumgemeenten, H.J. Muntendam, september 2012.

Als het gaat om de betrokkenheid van ouderen bij de vaststelling van het beleid, hebben zich sinds 2012 nauwelijks veranderingen voorgedaan. Ouderen worden betrokken bij de ontwikkeling van de algemene beleidsplannen, of uitvoeringsplannen (bijvoorbeeld in het kader van de Wmo 2015), echter niet specifiek op het onderwerp ouderenmishandeling.

Ten opzichte van de vorige beleidsinventarisatie worden de regiogemeenten meer betrokken bij de beleidsvorming, ingegeven vanuit het bredere onderwerp van huiselijk geweld. Het initiatief ligt hierbij echter bij de centrumgemeenten, waarbij de regiogemeenten via overlegstructuren bijdragen. Wel wordt door de gesproken ambtenaren van de centrumgemeenten aangegeven dat de uitvoering van het beleid per gemeente wordt georganiseerd, en in mindere mate in regionaal uitvoeringsverband.

Mantelzorg in relatie tot ouderenmishandeling

Veel gemeenten geven aan dat er meer aandacht is gekomen voor de relatie tussen het mantelzorgbeleid en ouderenmishandeling. Dat blijkt ook uit de vergelijking met de uitkomsten van de beleidsinventarisatie van 2012. In 2012 gaven 14 centrumgemeenten aan dat er een samenwerking op enigerlei wijze was tussen het Steunpunt Mantelzorg en het Steunpunt Huiselijk Geweld (vanaf 2015 zijn het SHG en het AMK samengegaan tot 'Veilig Thuis'). In 2014 geven 27 gemeenten aan dat die samenwerking er is. In vergelijking met 2012 zijn er niet meer of andere maatregelen getroffen die overbelaste mantelzorg kunnen voorkomen. De 'winst' zit er vooral in dat de verbinding tussen overbelaste mantelzorg en ouderenmishandeling in vrijwel alle centrumgemeenten wordt gelegd. Mantelzorgondersteuning, zo geven veel gemeenten aan, wordt door de decentralisaties en de trend om mensen langer thuis te laten wonen steeds belangrijker. De druk op mantelzorg en daarmee het risico op ontspoorde mantelzorg neemt hiermee toe. Overbelaste en ontspoorde mantelzorg is dan ook een belangrijk aandachtspunt binnen de sociale wijkteams, deze dienen ook te signaleren en te handelen in gevallen dat een mantelzorger overbelast dreigt te raken.

De uitvoeringspraktijk van de aanpak ouderenmishandeling

De uitvoeringspraktijk is sinds de vorige beleidsinventarisatie van 2012 niet wezenlijk veranderd. De gesproken ambtenaren geven wel aan dat alle inspanningen nu hun vruchten beginnen af te werpen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stijging van het aantal meldingen. Het onderwerp ouderenmishandeling is veel meer op de kaart komen te staan gedurende de afgelopen jaren, in de uitvoering wordt het voornamelijk opgepakt binnen de brede aanpak van huiselijk geweld.

Als afzonderlijk onderwerp wordt ouderenmishandeling nauwelijks in de opdrachtformulering van gemeenten richting het Steunpunt Huiselijk Geweld benoemd. De ketenaanpak krijgt steeds meer vaste vormen en partners in de keten weten elkaar beter te vinden. Waar ouderenmishandeling voorheen weinig bekendheid had, begint deze bekendheid zowel bij professionals als bij burgers toe te nemen. Dit komt door zowel regionale als landelijke campagnes. Ook de inzet op trainingen voor professionals en mantelzorgers werpt zijn vruchten af. De sleutel tot succes lijkt te liggen op twee vlakken: bewustwording en deskundigheidsbevordering bij professionals en mantelzorgers enerzijds en het elkaar weten te vinden in ketensamenwerking anderzijds. Slechts een paar gemeenten geeft aan op deze vlakken niet actief iets te doen of te ontwikkelen. Hoewel ook deze gemeenten aangeven dat het onderwerp wel meer op het netvlies staat, heeft het nog weinig prioriteit gekregen. Ten opzichte van 2012 is het aantal gemeenten dat actief activiteiten en initiatieven ontplooit sterk gestegen.

Naast het feit dat gemeenten het onderwerp scherper op het netvlies hebben staan, is het verschil met de voorgaande beleidsinventarisatie uit 2012 met name zichtbaar in de praktijk bij

uitvoeringsorganisaties. De gesproken ambtenaren zien dat het onderwerp ouderenmishandeling bij uitvoeringspartners versterkt onder de aandacht ligt. De ketenaanpak krijgt steeds meer vaste vormen en partners in de keten weten elkaar beter te vinden. Hierbij is ook een ontwikkeling zichtbaar dat voorheen niet betrokken partijen langzaamaan in de keten worden meegenomen, zoals notarissen en banken. Dit gebeurt voornamelijk in de gemeenten die meedoen aan de pilot 'voorkomen financiële uitbuiting'.

Impact en vervolg van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen

De impact van het Actieplan is redelijk tot groot ingeschat door de beleidsambtenaren van de centrumgemeenten. Dat komt doordat het gezorgd heeft voor blijvende aandacht voor ouderenmishandeling, ook tegen de achtergrond van de decentralisaties blijft het onderwerp op de agenda staan. Gemeenten geven aan dat als gevolg van de decentralisaties en de tendens van langer thuis wonen het ondersteunen van mantelzorgers en ouderen zelf steeds belangrijker wordt. In relatie tot de aanpak van ouderenmishandeling vraagt dat meer aandacht voor overbelaste mantelzorg, bijvoorbeeld als het gaat om signalering en vroegtijdige preventie. De impact wordt mede bepaald door de extra middelen waardoor gemeenten ook zelf ruimte hebben om te investeren in onder andere bewustwording, deskundigheidsbevordering en aandachtsfunctionarissen specifiek gericht op ouderenmishandeling. De producten van het Actieplan hebben vooral in combinatie impact, niet zozeer afzonderlijk.

Aan de centrumgemeenten is gevraagd wat zij willen zien terugkomen in of toegevoegd willen hebben aan een eventueel vervolg van het Actieplan. Het gaat hierbij om thema's die zowel landelijk als lokaal aandacht verdienen volgens de centrumgemeenten. Het gaat om de volgende aandachtspunten:

1. *Rekening houden met veranderingen in de uitvoeringsstructuren*

Gemeenten zien dat in de aanpak van ouderenmishandeling een koppeling met de sociale wijkteams moet worden gemaakt. Maar op welke wijze is nog een vraagpunt. Zeker omdat in de opstart van de sociale wijkteams de aanpak van ouderenmishandeling niet de eerste prioriteit heeft, komt aandacht voor ouderenmishandeling in de sociale wijkteams nog niet goed van de grond. In een van de centrumgemeenten worden nu de sociale wijkteams geschoold in het signaleren van ouderenmishandeling. De ontwikkeling naar het AMHK/Veilig Thuis is een andere ontwikkeling die aandacht verdient. Waarbij wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de plaats van ouderenmishandeling ook binnen het AMHK gewaarborgd moet worden om te voorkomen dat het ondersneeuwt ten opzichte van bijvoorbeeld kindermishandeling.

2. *Blijvende en intensievere inzet op bewustwording*

Ondanks dat al veel is geïnvesteerd in bewustwording vindt de meerderheid van de gemeenten dat blijvend geïnvesteerd moet worden in bewustwording. Zo kan de deskundigheidsbevordering verder geïntensiveerd worden, moeten huisartsen meer betrokken worden in het signaleren en melden van ouderenmishandeling en moet ook de doelgroep zelf zich beter bewust worden van het feit dat ouderenmishandeling vóórkomt en inzien wanneer er misbruik van ze wordt gemaakt. Verder is bewustwording binnen de samenleving over ouderenmishandeling nodig omdat het kan bijdragen aan het wegnemen van een taboe dat er volgens sommige gemeenten nog heerst. Momenteel is schaamte bij ouderen zelf nog steeds een belangrijk obstakel om in actie te komen.

3. *Focus op specifieke vormen van ouderenmishandeling*

Drie gemeenten erkennen dat seksueel geweld bij ouderen de afgelopen jaren nog onderbelicht is gebleven en zouden hier graag op intensiveren. Het is een van de meest onzichtbare vormen van ouderenmishandeling, omdat er nauwelijks melding van wordt gemaakt. Verder geven gemeenten aan dat financiële uitbuiting momenteel al een belangrijk thema is dat de afgelopen jaren sterk ontwikkeld is, maar dat hier nog wel veel op kan/moet gebeuren de komende jaren. Gemeenten die nu in het kader van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen aan de pilot 'voorkomen financiële uitbuiting'[2] meedoen geven aan de behaalde opbrengsten tot nu toe, bijvoorbeeld in bewustwording en in de samenwerking met andere organisaties, te willen behouden. Veel gemeenten die niet aan de pilot meedoen, onderschrijven de behoefte om meer in te zetten op het voorkomen en aanpakken van financiële uitbuiting.

[2] Hiervan zal apart verslag gedaan worden.

1. Onderzoeksdoel -en verantwoording

1.1 Aanleiding

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft toegezegd om in 2014 opnieuw een inventarisatie uit te voeren naar de wijze waarop de centrumgemeenten vrouwenopvang de aanpak en preventie van ouderenmishandeling vormgeven. Op basis hiervan wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

1.2 Onderzoeksdoel, verantwoording en leeswijzer

Met deze inventarisatie wordt beoogd om een actueel beeld te krijgen van het beleid van de centrumgemeenten op het gebied van ouderenmishandeling, van de voortgang en ontwikkeling binnen de gemeenten sinds 2012. In 2012 is een eerste beleidsinventarisatie uitgevoerd onder de centrumgemeenten[3]. Deze inventarisatie had tot doel om antwoord te geven op de vragen: welk beleid is ontwikkeld, welke instrumenten worden ingezet, welke verbindingen leggen centrumgemeenten, waar lopen ze tegenaan en welke knelpunten komen ze tegen. De inventarisatie diende de behoeften in kaart te brengen van centrumgemeenten aan verdere ondersteuning in het kader van het Actieplan Ouderen in veilige handen. De huidige inventarisatie is een vervolgmeting ten opzichte van de in 2012 uitgevoerde inventarisatie.

De navolgende inventarisatie behelst een herhaling van de inventarisatie van 2012, uitgebreid met een tweetal nieuwe aspecten: (1) de bereikte resultaten sinds 2012 en veranderingen in het beleid sinds 2012 en (2) de invloed van het aflopen van het Actieplan op het beleid en de verwachtingen die gemeenten hebben van VWS. Bij elk thema is, indien relevant, een vergelijking gemaakt met de resultaten uit de beleidsinventarisatie van 2012.

Deze meting is gestructureerd langs de volgende vraagthema's, omwille van de vergelijkbaarheid met het rapport uit 2012:

- Beleid(svorming) ouderenmishandeling (hoofdstuk 2);
- Mantelzorgbeleid in relatie tot preventie ouderenmishandeling (hoofdstuk 3);
- De uitvoering van de aanpak ouderenmishandeling (hoofdstuk 4);
- Bekendheid en impact van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' en behoeften aan tools en ondersteuning (hoofdstuk 5).

Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd als een vervolgmeting. In het vierde kwartaal van 2014 zijn telefonische interviews gevoerd met de verantwoordelijke beleidsambtenaren in de centrumgemeenten. Van de 35 benaderde centrumgemeenten vrouwenopvang hebben in totaal 31 gemeenten meegedaan aan de beleidsinventarisatie. De gebruikte vragenlijst is bijgevoegd in de bijlage.

---

3 Inventarisatie preventie en aanpak van ouderenmishandeling bij centrumgemeenten, H.J. Muntendam, september 2012.

2. Bevindingen beleid(svorming) ouderenmishandeling

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de mate waarin en de manier waarop het beleid rondom ouderenmishandeling is vormgegeven in de centrumgemeenten vrouwenopvang, of er een goed zicht is op de omvang van de problematiek en de relatie met andere beleidsterreinen.

2.2 Ouderenmishandeling in beleid- en beleidsvorming

Ouderenmishandeling wordt in vrijwel alle gemeenten (30 van de 31) beleidsmatig in regionaal verband opgepakt. Er zijn verschillende vormen waarin dit beleid regionaal tot stand komt. Bijvoorbeeld via een (in ontwikkeling zijnde) regiovisie Veilig Thuis, een Visie huiselijk geweld of via de kadernota lokaal gezondheidsbeleid. Het gros van de centrumgemeenten (23 van de 31) noemt de Regiovisie Veilig Thuis als de basis van het beleid ten aanzien van de aanpak ouderenmishandeling. Dit wordt veelal verder uitgewerkt in beleids- of uitvoeringsplannen Huiselijk Geweld. Door circa de helft van de gemeenten is het onderwerp ouderenmishandeling, als onderdeel van de aanpak huiselijk geweld, ook expliciet benoemd in het Wmo-beleidsplan.

Ten opzichte van de vorige beleidsinventarisatie is een duidelijke verschuiving waarneembaar: ouderenmishandeling (vaak als onderdeel van aanpak huiselijk geweld) wordt veel vaker beleidsmatig in regionaal verband opgepakt. In de volgende tabel is weergegeven welke beleidsmatige inbeddingsvormen er zijn als het gaat om ouderenmishandeling.

Vormen van beleidsmatige inbedding (meerdere vormen mogelijk per gemeente)	Aantal keer genoemd
Regiovisie Veilig thuis	23
Wmo-beleidsplan, vaak niet specifiek gericht op ouderenmishandeling, huiselijk geweld is wel integraal onderdeel Wmo-beleid	15
Specifiek plan/notitie ouderenmishandeling	10
Beleidsplan/nota/plan van aanpak huiselijk geweld	6
Pilot financiële uitbuiting	5
Regiovisie huiselijk geweld (nog niet formeel vastgesteld/in ontwikkeling)	4
Geen doelgroepenbeleid, daarom geen specifiek beleid voor ouderen	4
Werkplan/aanpak SHG[4]	3
Regionaal Actieplan/visie huiselijk geweld	2
Regionale kadernota lokaal gezondheidsbeleid	2
Contourenplan AMHK	1
Programma geweld in afhankelijkheidsrelaties	1

De beleidsmatige inbedding van ouderenmishandeling is in vrijwel alle gemeenten regionaal opgepakt, en vastgelegd in de Regiovisie Veilig Thuis. Bij vier gemeenten is de regiovisie Veilig Thuis nog in ontwikkeling. De vertaling van de regiovisie vindt plaats in gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld in een specifieke notitie ouderenmishandeling (bij 10 gemeenten) of maakt

[4] Vanaf 1 januari 2015 zijn de AMK en SHG samengegaan tot 'Veilig Thuis'. Het onderzoek is uitgevoerd in 2014. Daarom wordt In dit onderzoek in de beschrijving van de onderzoeksresultaten gesproken over het SHG.

onderdeel uit van het integrale Wmo-beleidsplan (bij 15 gemeenten). Als voorbeeld: De gemeenten Arnhem, Breda en Den Bosch hebben de regiovisie verder uitgewerkt in een plan van aanpak specifiek gericht op ouderenmishandeling. Vier gemeenten geven aan dat er op -gemeentelijk niveau- geen doelgroepenbeleid wordt gehanteerd, bijvoorbeeld specifiek voor ouderen. In deze gemeenten wordt gewerkt vanuit integraal beleid, waar niet specifiek onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van mishandeling.

Nog eens zeven gemeenten ontwikkelen, bovenop de Regiovisie Veilig Thuis, aanvullend beleid, zoals een nadere uitwerking van de regiovisie op gemeentelijk niveau, of een Wmo-beleidsplan met specifieke aandacht voor ouderenmishandeling. De uitwerking van de Regiovisie Veilig Thuis kan hierdoor per gemeente verschillen.

2.3 Zicht op omvang en aard problematiek

Het zicht op de *omvang* van de problematiek wordt in de meeste gemeenten als beperkt tot redelijk benoemd. Het inzicht is aanwezig dat het onderwerp zich lastig laat vangen in cijfers. Het aantal meldingen is wel bekend is maar dat aantal wordt ervaren als het topje van de ijsberg. Het zicht op de verschillende *vormen* van ouderenmishandeling is bij de gesproken ambtenaren minder dan het zicht op de omvang. Vaak wordt in het meldingssysteem geen onderscheid aangebracht in de vormen van mishandeling. Tevens kan er sprake zijn van een samenloop van vormen van ouderenmishandeling. In sommige gemeenten is geen enkel zicht op de omvang of de verschillende vormen van ouderenmishandeling. In Rotterdam wordt aangegeven dat er goed zicht is op aard en omvang ouderenmishandeling.

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat het zicht op de omvang en vormen van ouderenmishandeling gebaseerd wordt op meldingen. Hoe vaak het daadwerkelijk voorkomt is lastig te meten, omdat veel gevallen zo is de inschatting niet gemeld worden. Het is nog een taboe onderwerp. Het aantal meldingen is laag. Wel is er sprake van een toename van het aantal meldingen in de afgelopen jaren. Dit is in vrijwel alle gemeenten het geval. De verklaring voor de toename is dat er meer aandacht is voor het onderwerp ouderenmishandeling. Enerzijds doordat het onderwerp op de lokale agenda is gezet, anderzijds door de landelijke aandacht voor het onderwerp. Specifiek wordt genoemd dat er meer nadruk ligt op signalering en meldingen, verbetering van het functioneren van de ketenaanpak, deskundigheidsbevordering van professionals en het aanstellen van aandachtsfunctionarissen. Daarnaast worden ook de landelijke aandacht, het Actieplan Ouderen in Veilige Handen en de publiekscampagne genoemd. Een aantal gemeenten, zoals Haarlem, Tilburg en het Steunpunt Huiselijk Geweld (hierna: SHG) van de regio Zuid-Limburg, heeft een sterke stijging gezien van het aantal meldingen tussen 2013 en 2014. Zo is de gemeente Haarlem van 80 naar 140 meldingen gegaan, Tilburg van 30 naar 63 en de regio Zuid-Limburg van 38 naar 82 meldingen.

2.4 Relatie met andere beleidsterreinen

Ouderenmishandeling is geen op zichzelf staand beleidsthema. Het is altijd onderdeel van een breder beleidsthema. Beleidsmatig is het vaak ingebed in het thema geweld in huiselijke kring (23 keer) en mantelzorg (22 keer). Ten opzichte van de vorige beleidsinventarisatie wordt vaker (22 keer in plaats van 9 keer) een verbinding gemaakt tussen ouderenmishandeling en mantelzorg. Minder vaak (13 keer) wordt de verbinding gelegd met eenzaamheid en sociaal isolement. En in zeven gemeenten is er een inbedding in het ouderenbeleid. In één gemeente wordt ook de relatie gelegd met schulden en bijzondere bijstand. Tot slot is er één gemeente die verbindingen met andere thema's niet beleidsmatig oplost, maar verwacht dat deze in de uitvoering wel tot stand komen.

2.5 Focus in aanpak ouderenmishandeling

De centrumgemeenten is gevraagd welke vormen van ouderenmishandeling de meeste aandacht krijgen. Veel aandacht gaat uit naar psychische en lichamelijke mishandeling. Tevens is er een toegenomen aandacht voor financiële uitbuiting, zeker in de zeven gemeenten die actief zijn met de pilots voorkomen financiële uitbuiting. Met de oorzaken van ouderenmishandeling wordt rekening gehouden voor zover het ontspoorde mantelzorg betreft.
Ouderenmishandeling kan in meerdere omgevingen plaatsvinden: thuis maar ook in een professionele setting als een verpleeghuis of verzorgingshuis. De centrumgemeenten gaan daar verschillend mee om. Aan de ene kant zijn er gemeenten die geen onderscheid aanbrengen omdat in de meldcode de stappen grotendeels gelijk zijn (met wel een andere wijze van melden via Veilig Thuis, het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (voorheen het Steunpunt Huiselijk Geweld)) of de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Aan de andere kant zijn er gemeenten die wel dit onderscheid aanbrengen omdat zij vinden dat dit onderscheid in setting fundamenteel is. Dit vraagt om verschil in signalering, aanpak, deskundigheidsbevordering.

2.6 Betrokkenheid regiogemeenten

De centrumgemeenten hebben een trekkersrol in de aanpak van ouderenmishandeling. In de centrumgemeenten waar regionaal beleid, bijvoorbeeld via de Regiovisie Veilig Thuis, is opgesteld, zijn de regiogemeenten betrokken geweest bij het opstellen van het (integrale)beleid. Vaak is dit gebeurd binnen het kader van de ontwikkeling van de regiovisie waar ouderenmishandeling een onderdeel van is. Wat betreft de uitvoering van de aanpak van ouderenmishandeling geven de centrumgemeenten aan dat de regiogemeenten elk hun eigen uitvoering regelen, met aparte accenten per gemeente. Terugkoppeling vindt plaats via ambtelijke overleggen, en enkele malen per jaar bestuurlijk overleg. Dat bestuurlijk overleg is niet specifiek gericht op ouderenmishandeling, maar gericht op het totaal aan regionale samenwerking bijvoorbeeld in het kader van de Wmo. De beleidsambtenaren geven aan dat zij weinig zicht hebben op de uitvoering in de regiogemeenten. De gemeente Haarlem voert daarentegen bijna maandelijks overleg met de regiogemeenten en deze kunnen daar voorstellen doen en beleid bespreken. Ook de gemeente Amsterdam heeft een regionale werkgroep en staat open voor ideeën van de regiogemeenten.

> *'De grote stad Amsterdam kan ook leren van de regiogemeente over welke aanpakken werken en wat niet, het is een wisselwerking tussen regio en centrumgemeente.' - Amsterdam*

2.7 Betrokkenheid ouderen

In vrijwel alle gemeenten zijn ouderen betrokken (in een adviserende rol, via de seniorenraad of Wmo-raad) bij het opstellen van het lokale Wmo-beleid/ouderenbeleid, maar niet specifiek voor het onderwerp ouderenmishandeling. De centrumgemeenten geven aan dit in de toekomst ook niet specifiek voor het onderwerp ouderenmishandeling te gaan doen.

2.8 Inzet extra middelen

De centrumgemeenten hebben extra middelen gekregen via het gemeentefonds (de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang) voor de aanpak van ouderenmishandeling (vanaf 2012 jaarlijks € 7 miljoen structureel). De middelen worden gewaardeerd en gebruikt ter versterking van de aanpak ouderenmishandeling. Veel genoemd zijn de inzet van een projectleider, deskundigheidsbevordering of voor het schrijven en uitvoeren van een (project)plan. Een enkele

gemeente heeft weinig zicht op de inzet, zij hebben de middelen direct doorgezet naar de uitvoerende organisatie. Daarnaast zijn bij zeven gemeenten de middelen (ten dele) ingezet voor de pilots financiële uitbuiting. In de gemeenten Leiden en Gouda, regio Hollands Midden, is er een extra functionaris bij het SHG aangetrokken die ingezet wordt om aandachtfunctionarissen bij instellingen te trainen. Op deze manier is de functie van aandachtfunctionaris gewaarborgd. Samenvattend: de middelen zijn ingezet waarvoor ze bedoeld waren, te weten de versterking van het beleid en uitvoering op het gebied van ouderenmishandeling.

2.9 AMHK-vorming

De vorming van Veilig Thuis / het AMHK betekent dat er opnieuw nagedacht moet worden over de positionering van de aanpak ouderenmishandeling. De centrumgemeenten geven aan dat er aandacht is voor ouderenmishandeling bij de AMHK-vorming. Hoe dat concreet vorm krijgt is veelal nog in ontwikkeling. De respondenten geven wel aan dat het onderwerp ouderenmishandeling soms een beetje ondergesneeuwd raakt door de aandacht voor kindermishandeling.

> *Veel aandacht voor ouderenmishandeling bij de vorming van het AMHK. De positie van ouderenmishandeling wordt geborgd door de subsidieverstrekking en de eisen die daaraan worden gesteld.' - Breda*

2.10 Trendmatige ontwikkelingen ten opzichte van de beleidsinventarisatie 2012

De aanpak voor ouderenmishandeling is in een stroomversnelling geraakt. De extra middelen worden als argument daarvoor genoemd (hoewel die middelen er ook al waren ten tijde van de beleidsinventarisatie in 2012). Deze middelen zorgen ervoor dat er gedurende langere periode extra ingezet kan worden op de aanpak van ouderenmishandeling. Een andere veel genoemde reden voor deze stroomversnelling is de landelijke aandacht voor ouderenmishandeling via de publiekscampagne 'Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor.' Partners op het onderwerp ouderenmishandeling zijn daarmee beter geïnformeerd. Hierdoor is er meer aandacht voor het onderwerp, terwijl de extra middelen ervoor zorgen dat er meer gedaan kan worden op dit onderwerp. Een enkele gemeente geeft aan dat de aandacht voor het onderwerp niet is veranderd.
De beleidsmatige inbedding van ouderenmishandeling ligt binnen het bredere onderwerp huiselijk geweld. Alleen is die inbedding nu grotendeels geformaliseerd in regionale beleidsvisies. In 2014 hebben vrijwel alle centrumgemeenten ouderenmishandeling beleidsmatig verankerd, waar dat in 2012 bij tweederde van de gemeenten het geval was. Ook is het onderwerp ouderenmishandeling in veel gemeenten verder uitwerkt in gemeentelijk beleid, zoals het Wmo-beleidsplan.

Verder valt op dat in 2014 veel vaker de verbinding met andere beleidsvelden wordt gelegd, met name waar het gaat om mantelzorg en in mindere mate met eenzaamheid en isolement. Verder is er sprake van een toenemend aantal meldingen in vrijwel alle gemeenten als gevolg van een grotere bewustwording bij professionals. Dat betekent echter niet dat daarmee een goed inzicht is in de omvang van de problematiek, die wordt als beperkt tot matig ervaren.

Er is meer focus op de typen ouderenmishandeling, waarbij de aandacht voor financiële uitbuiting (onder impuls van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen) groeiende is. Ook wordt meer bewust omgegaan tussen ouderenmishandeling in de professionele en huiselijke omgeving ten opzichte van 2012. Daarin maken de centrumgemeenten bewust verschillende keuzes.
Als het gaat om de betrokkenheid van ouderen bij de vaststelling van het beleid, hebben zich sinds 2012 nauwelijks veranderingen voorgedaan. Ouderen worden betrokken bij de

ontwikkeling van de algemene beleidsplannen, of uitvoeringsplannen (bijvoorbeeld in het kader van de Wmo 2015), dit is echter niet specifiek op het onderwerp ouderenmishandeling.

Ten opzichte van de vorige beleidsinventarisatie worden de regiogemeenten meer betrokken bij de beleidsvorming, ingegeven vanuit het bredere onderwerp van huiselijk geweld. Het initiatief ligt hierbij echter bij de centrumgemeenten, waarbij de regiogemeenten via overlegstructuren bijdragen. Wel wordt door de gesproken ambtenaren van de centrumgemeenten aangegeven dat de uitvoering van het beleid per gemeente wordt georganiseerd, en in mindere mate in regionaal uitvoeringsverband.

3. Bevindingen mantelzorgbeleid in relatie tot ouderenmishandeling

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de mate waarin en de manier waarop het mantelzorgbeleid in relatie tot ouderenmishandeling is vormgegeven in de centrumgemeenten. Deze relatie is van belang omdat overbelaste mantelzorg kán leiden tot ouderenmishandeling. In dergelijke gevallen is sprake van ontspoorde mantelzorg. De nadruk in dit hoofdstuk ligt op de wijze waarop de samenwerking tussen het SHG en het Steunpunt Mantelzorg vorm krijgt.

3.2 Samenwerking met Steunpunt Mantelzorg

In het overgrote deel van de centrumgemeenten is er sprake van een samenwerking tussen het SHG en het Steunpunt Mantelzorg. Bij ongeveer de helft van de centrumgemeenten (14 van de 31 gemeenten) neemt het Steunpunt Mantelzorg deel aan het consultatienetwerk ouderen van het SHG. Ook verzorgt het SHG deskundigheidsbevordering (16 keer) aan de steunpunten mantelzorg of worden er gezamenlijke trainingen (7 keer) georganiseerd.

De samenwerking tussen het SHG en de steunpunten mantelzorg wordt in zeven centrumgemeenten ook opgenomen in de subsidievoorwaarden. In een zestal centrumgemeenten worden de steunpunten mantelzorg op projectmatige wijze betrokken bij de aanpak van ouderenmishandeling. Bij vier centrumgemeenten verkeert de samenwerking in een verkennende fase of is deze nog niet van de grond gekomen. Als wordt gekeken naar de samenwerking tussen het Steunpunt Mantelzorg en het SHG dan zijn er verschillen te zien tussen gemeenten die actief sturen op de relatie tussen ouderenmishandeling en mantelzorgondersteuning en een klein aantal gemeenten dat deze relatie nog niet expliciet heeft gelegd. De centrumgemeente Breda heeft de samenwerking tussen het SHG en het Steunpunt Mantelzorg ingebed in de subsidievoorwaarden, hierbij is zij een van de zeven gemeenten die dit expliciet heeft gedaan. Verder gaat het SHG in Breda zelf op zoek naar partners die preventief aanbod of maatregelen kunnen bieden om ontspoorde mantelzorg tegen te gaan, veel hiervan komt bij het Steunpunt Mantelzorg terecht. Amersfoort neemt aandacht voor ontspoorde mantelzorg mee in de intake bij aanbieders van mantelzorgondersteuning. Bij veel andere gemeenten is dit niet vanzelfsprekend.

> *'Het SHG levert deskundigheidsbevordering aan het Steunpunt Mantelzorg en de samenwerking is opgenomen in de subsidievoorwaarden' - Breda*

3.3 Opsporen en voorkomen ontspoorde mantelzorg

Veel gemeenten geven aan dat preventief aanbod of maatregelen om overbelaste (of ontspoorde) mantelzorg te voorkomen in de handen ligt van het steunpunt mantelzorg. Bij iets meer dan eenderde (12x) van de centrumgemeenten is gerichte aandacht voor ontspoorde mantelzorg onderdeel bij de intake door aanbieders van mantelzorgondersteuning. Andersom geformuleerd betekent dit dat bij tweederde van de centrumgemeenten ontspoorde mantelzorg niet structureel aan de orde komt in de intake. Overbelaste mantelzorg en mantelzorgondersteuning daarentegen maakt bij alle gemeenten vast onderdeel uit van de intake.

In de uitvoering wordt er veel gedaan aan voorlichting en training van mantelzorgers (26 gemeenten). Over de hele linie is te zien dat een brede waaier van maatregelen wordt getroffen in het kader van mantelzorgondersteuning:

- Actieve opsporing van mantelzorgers (13 gemeenten)
- Mantelzorgondersteuning is standaard onderdeel bij intake door professionele organisaties (11 gemeenten)
- Hulp bij administratieve en financiële regelzaken (17 gemeenten)
- Respijtzorg (18 gemeenten)
- Organiseren andere vormen van informele zorg (16 gemeenten)
- Lotgenotencontact / ontmoeting (15 gemeenten)

Deze ondersteuningsmaatregelen zijn mede gericht op het voorkomen van overbelaste mantelzorg, maar zijn er in veel gevallen niet specifiek gericht op het voorkomen van ontspoorde mantelzorg. Veel gemeenten (21) investeren vooral in het actief en breed bekend maken van mantelzorgondersteuning. Gemeenten treffen soms specifieke maatregelen in het brede kader van mantelzorgondersteuning. Één gemeente organiseerde de week van de mantelzorg in verzorgingsinstellingen, een andere gemeente richt zich specifiek op de allochtone doelgroepen. Weer een andere gemeente geeft aan dat er gebruik wordt gemaakt van een 3 minuten check, waarbij kort wordt gekeken hoe het gaat met een mantelzorger en of er signalen van overbelasting zijn. Wat betreft de plegeraanpak bij ontspoorde mantelzorg verschilt het vaak per gemeente hoe hier naar wordt gekeken. In sommige gemeenten wordt er aangegeven dat dit een zaak is van het Veiligheidshuis. Een aantal andere gemeenten geven aan dat er altijd van uit een systeemaanpak wordt gehandeld, waarbij er ook gekeken wordt naar hulpvragen die leven bij de pleger. Er is bij de gemeenten dus sprake van actief beleid gericht op preventie –en ondersteuning- van overbelaste mantelzorg, maar in mindere mate beleid gericht op de aanpak van ontspoorde mantelzorg.

3.4 Trendmatige ontwikkelingen

Veel gemeenten geven aan dat er meer aandacht is gekomen voor de relatie tussen ouderenmishandeling en mantelzorgbeleid. Dat blijkt ook uit de vergelijking met de uitkomsten van de beleidsinventarisatie van 2012. In 2012 gaven 14 centrumgemeenten aan dat er een samenwerking op enigerlei wijze was tussen het Steunpunt Mantelzorg en het SHG. In 2014 geven 27 gemeenten aan dat die samenwerking er is. In vergelijking met 2012 zijn er niet meer of andere maatregelen getroffen die overbelaste en ontspoorde mantelzorg kunnen voorkomen. De 'winst' zit er vooral in dat de verbinding tussen overbelaste mantelzorg en ouderenmishandeling in vrijwel alle centrumgemeenten wordt gelegd.
Mantelzorgondersteuning, zo geven veel gemeenten aan, wordt door de decentralisaties en de trend om mensen langer thuis te laten wonen steeds belangrijker. Der druk op mantelzorg en daarmee het risico op ontspoorde mantelzorg neemt hiermee toe. Overbelaste en ontspoorde mantelzorg is dan ook een belangrijk aandachtspunt binnen de sociale wijkteams, deze dienen ook te signaleren en te handelen in gevallen dat een mantelzorger overbelast dreigt te raken.

'Het langer thuis blijven wonen van ouderen zorgt voor een grotere en kwetsbaardere groep. Hoe behoud je hier zicht op? En hoe kan je deze groep ondersteunen?'- Amersfoort

4. Bevindingen in de uitvoering van de aanpak ouderenmishandeling

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de mate waarin en de manier waarop de uitvoering van de aanpak van ouderenmishandeling (melden, hulp en deskundigheidsbevordering) is vormgegeven in de centrumgemeenten.

4.2 Opdrachtformulering door gemeenten

Gemeenten beleggen de signalering, melding en hulpverlening van ouderen die te maken krijgen met vormen van ouderenmishandeling bij uitvoerende organisaties. De gemeente speelt hierbij vooral een regisserende/sturende rol. Aan de centrumgemeenten is gevraagd welke opdrachtformulering zij het SHG en eventueel andere partners meegeven als het gaat om de aanpak van ouderenmishandeling.

Gemeenten geven de betrokken partners een hoge mate van uitvoeringsvrijheid op dit onderwerp. De opdrachtformulering richting de uitvoeringspartners is daarom op hoofdlijnen geformuleerd. De algemene opdrachtformulering die de meeste gemeenten hanteren ten aanzien van het SHG bevat aspecten als de bekendheid, herkenbaarheid, bereikbaarheid en oplossingsgerichtheid van het SHG. Het SHG moet een duidelijke plaats innemen in het systeem van betrokken partijen en burgers. Deze positioneringsformulering is voor veel gemeenten de voornaamste vorm van opdrachtformulering. Het onderwerp ouderenmishandeling krijgt, net als andere vormen van mishandeling, hierbij geen specifieke aandacht. Gemeenten vinden dat het SHG (of andere uitvoeringspartners) er gewoon aandacht aan moet besteden, hoe ze dat doen is aan henzelf om dat te bepalen Slechts een enkele keer is aangegeven dat de opdracht is ingebed in de subsidievoorwaarden of dat er onderling enkele doelen zijn afgesproken met het SHG, bijvoorbeeld over het aantal medewerkers dat zich specifiek met ouderenmishandeling bezig houdt of als aandachtsfunctionaris fungeert.

Andere betrokken uitvoeringspartijen, bijvoorbeeld in het lokale zorg- en welzijnsdomein, krijgen zelden een specifieke opdrachtformulering mee van gemeenten op het onderwerp. Zij worden door de gemeenten echter wel gezien als belangrijke partners in de aanpak ouderenmishandeling. Slechts een enkele gemeente geeft aan dat zij dit doet bij andere betrokken partijen die subsidie ontvangen en via deze subsidieverstrekking aandacht voor het onderwerp ouderenmishandeling vraagt.

4.3 Sturingsinstrumenten

De centrumgemeenten geven aan dat er naast de opdrachtformulering richting partners verschillende sturingsinstrumenten ingezet worden om partijen te mobiliseren in het voorkomen, signaleren en aanpakken van ouderenmishandeling. Hierbij gaat het dan veelal om werkconferenties en structurele overlegvormen, waarbij de regie vaak ligt bij het SHG. Campagnes en deskundigheidsbevordering helpen ook bij het mobiliseren van partners rondom de aanpak van ouderenmishandeling. Verder komt het casusoverleg regelmatig terug als 'instrument' waarmee partners gemobiliseerd worden om op casusniveau ouderenmishandeling aan te pakken, te voorkomen en te signaleren. Het gaat dan niet uitsluitend om casusoverleggen specifiek over de mishandeling van ouderen, zoals een consultatienetwerk

ouderenmishandeling, ook kan het onderwerp aan bod komen in een casusoverleg huiselijk geweld.

4.4 Rol van het SHG (vanaf 1 januari Veilig Thuis)

Het SHG[5] heeft binnen veel gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van de aanpak van ouderenmishandeling. Naast de uitvoering van de wettelijke taken, zoals het organiseren van hulp na een melding en het geven van advies worden de volgende extra taken en rollen genoemd: het opzetten en ondersteunen van consultatienetwerk ouderenmishandeling en het leveren van aandachtsfunctionaris ouderenmishandeling. Minder vaak genoemd zijn het bieden van hulp na een melding en of het eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de aanpak ouderenmishandeling. In geval het SHG hulp biedt na een melding, gaat het vaak om de toeleiding of het voortraject voordat andere instanties het overnemen.
Een aantal SHG's voert ook projecten uit bijvoorbeeld bij de pilots voorkomen financiële uitbuiting. Het SHG geeft dan in de vorm van een project handen en voeten aan het door de gemeente beoogde beleidsambities.

> *'Het SHG heeft de leiding in de uitvoering van de aanpak ouderenmishandeling, zij stellen dan ook zelf een plan van aanpak op waarin wordt opgenomen wie welke taken heeft binnen de aanpak ouderenmishandeling.'* - Tilburg

4.5 Organisatie van de ketenaanpak

Bij de aanpak van ouderenmishandeling (van preventie tot signalering en aanpak) zijn, naast de gemeente en het SHG, diverse uitvoeringspartners betrokken, zoals OM, politie, zorg- en welzijnsinstellingen. Daarom wordt vaak gesproken over een ketenaanpak. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat alle organisaties die in contact staan met ouderen betrokken zijn bij de aanpak van ouderenmishandeling. Het gaat hierbij dan om zorg- en welzijnspartners die in contact met ouderen staan als cliënt of inwoners van hun instelling. Ook het veiligheidshuis neemt hieraan deel. Deze organisaties nemen deel in structurele (casus)overleggen. De ketenpartners maken gebruik van de meldcode en zetten aandachtsfunctionarissen in.
Door enkele gemeenten worden daarnaast ook andere partners zoals het OM en de politie betrokken in de keten. Bij de meerderheid van de centrumgemeenten schuiven deze partijen aan bij de (casus)overleggen als daar behoefte aan is (ad-hoc). Door een aantal respondenten wordt echter wel opgemerkt dat meldingen zelden leiden tot vervolging door politie en het OM. Een genoemde verklaring hiervoor is dat de aangiftebereidheid bij slachtoffers laag is. Bij de gemeenten die deelnemen aan de pilot 'voorkomen financiële uitbuiting' wordt het OM samen met banken en notarissen genoemd als een betrokken partijen.

4.6 Verschillen met de aanpak van andere doelgroepen huiselijk geweld

Veel centrumgemeenten geven bij de interviews aan dat het onderwerp 'ouderenmishandeling' valt onder huiselijk geweld. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de wijze waarop het onderwerp beleidsmatig is ingebed in de Regiovisie. De vraag is of, en zo ja in welke mate, de aanpak van ouderenmishandeling verschilt van de aanpak van huiselijk geweld bij andere doelgroepen.
Bij de signalering en melding van de problematiek zien veel gemeenten wel duidelijke verschillen met andere groepen. Zo is bij ouderenmishandeling vaker sprake van schaamte of een afhankelijkheidsrelatie waardoor het aantal meldingen achter blijft. De aandacht voor het

[5] Het SHG is per 1 januari 2015, samen met het AMK, samengegaan tot Veilig Thuis. Onderhavig onderzoek is uitgevoerd in 2014. Daarom wordt de term SHG gebruikt in plaats van Veilig Thuis.

onderwerp en het verhoogde bewustzijn bij partners heeft er echter wel toe geleid dat het aantal meldingen de afgelopen jaren is toegenomen.

Daar waar het gaat om hulpverlening aan slachtoffers geven alle gemeenten aan dat de aanpak niet veel verschilt met die van andere doelgroepen van huiselijk geweld. In de aanpak kan soms anders gehandeld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de aandacht voor de pleger. Plegers kunnen, vaker dan bij andere groepen die te maken hebben met huiselijk geweld, mantelzorgers zijn voor wie de druk te hoog is geworden. Bij ouderenmishandeling is vaker dan bij andere vormen van mishandeling de pleger ook slachtoffer.

4.7 De uitvoering: Preventie, bewustwording en deskundigheidsbevordering

Alle centrumgemeenten leggen een sterk accent op preventie en bewustwording. Hierbij gaat het dan niet alleen over campagnes om de algemene bewustwording van burgers te vergroten, maar vrijwel alle gemeenten bieden trainingen aan professionals en/of mantelzorgers. Door de trainingen kunnen signalen van ouderenmishandeling eerder en beter opgevangen worden en is er meer bekendheid over hoe er gehandeld moet worden in deze gevallen. Op het gebied van preventie verzorgen alle gemeenten aanbod gericht op het voorkomen van overbelaste mantelzorg.
De gemeenten zetten sterk in op het bevorderen van de deskundigheid bij professionals. De gedachtegang hierbij is dat er op deze wijze eerder en beter gesignaleerd wordt dat er sprake is van (mogelijke) ouderenmishandeling. Door signalen beter te herkennen, zijn professionals zekerder van hun zaak en is de verwachting dat zij eerder actie ondernemen en, indien nodig, een melding maken van een voorval. Kortom, men kan het eerder signaleren en vermoedens of signalen vertalen naar het SHG. Veel gemeenten zetten ook specifiek in op trainingen in het gebruik van de meldcode.
Binnen bepaalde regio's wordt er ingezet op het trainen van aandachtsfunctionarissen binnen bepaalde (zorg)instellingen. Er wordt aangegeven dat aandachtsfunctionarissen binnen instellingen ervoor kunnen zorgen dat het onderwerp prioriteit blijft hebben en niet na verloop van tijd weg zakt. Er wordt weinig gebruik gemaakt van een multidisciplinair georganiseerde intervisie rondom ouderenmishandeling, dit wordt meestal opgepakt binnen het bredere kader van huiselijk geweld. Bij de centrumgemeenten ligt de nadruk op de deskundigheidsbevordering van professionals van ketenpartners in de aanpak ouderenmishandeling. Vanuit de gemeente Tilburg is de opmerking gekomen dat er langzaam aan een verschuiving zou moeten optreden in de doelgroep van de trainingen met meer aandacht voor deskundigheidsbevordering bij financiële professionals.

4.8 De uitvoering: Meldingen

Gevraagd is aan de centrumgemeenten welke maatregelen zijn getroffen om meer bekendheid te geven aan het feit dat mensen meldingen kunnen doen. Daaruit is gebleken dat nagenoeg alle gemeenten inzetten op de voorlichting en training van professionals, de inzet van een aandachtsfunctionaris en publieksvoorlichting over de mogelijkheden van melden. Hoe dit is geregeld verschilt wel per gemeente, maar veel gemeenten leggen deze taken logischerwijs neer bij de uitvoeringspartner, het SHG. Bij een beperkt aantal gemeenten wordt ook ingezet op het trainen van aandachtsfunctionarissen binnen andere betrokken partijen, bijv. bij zorginstellingen. Wat betreft publieksvoorlichting verschilt de aanpak per centrumgemeente: sommige gemeenten ondernemen lokale voorlichtingsacties, in andere centrumgemeenten wordt uitsluitend meegelift op de landelijke campagnes.

4.9 De uitvoering: Aanbod van hulp en opvang

In het aanbod is eveneens de justitiële route van huisverbod en/of contactverbod aanwezig, deze wordt echter nauwelijks ingezet door gemeenten. Ditzelfde geldt voor de inzet van (crisis)opvangplekken. Hoewel alle gemeenten opvangplekken beschikbaar hebben, is bij de gemeenten weinig zicht of deze door ouderen gebruikt worden. Eenzelfde beeld is te zien bij de inzet van huis-/contactverboden waar er weinig tot geen inzicht is in hoeverre deze middelen ingezet worden ten behoeve van de aanpak ouderenmishandeling. Uiteraard geven alle gemeenten aan dat deze middelen wel ingezet kunnen worden als dit nodig blijkt te zijn.
Ten aanzien van de plegers zijn de centrum gemeenten zijn nauwelijks bezig met een specifieke plegeraanpak. Hoewel veel gemeenten wel inzien dat de pleger vaak ook slachtoffer is (en hulp nodig heeft), wordt er vaak een ‘reguliere' route ingezet om deze pleger aan te pakken. Hierbij gaat het dan om de route van aangifte doen en vervolging bij eventuele strafbare feiten, hierbij speelt het Veiligheidshuis een rol in de ketenaanpak. Bij slechts een beperkt aantal gemeenten wordt aangegeven dat de plegers worden geholpen via de systeemgerichte aanpak. Hierbij kan het Veiligheidshuis uiteraard een rol spelen, maar is er ook oog voor eventuele hulpbehoeften van de pleger. Er is een aantal gemeenten die zien dat er meer gedaan kan worden dan alleen de inzet van het traditionele Veiligheidshuis. De gemeenten Amsterdam, Haarlem en Heerlen zien dat een systeemgerichte aanpak kan werken in het geval van bijvoorbeeld ontspoorde mantelzorg.

> *‘Er wordt altijd gehandeld vanuit een systeemgerichte aanpak. Hierbij is dus ook altijd aandacht voor de zorgvragen van de pleger' - Haarlem*

4.10 Trendmatige ontwikkelingen

De uitvoeringspraktijk is sinds de vorige beleidsinventarisatie van 2012 niet wezenlijk veranderd. De gesproken ambtenaren geven wel aan dat alle inspanningen nu hun vruchten beginnen af te werpen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stijging van het aantal meldingen. Het onderwerp ouderenmishandeling is veel meer op de kaart komen te staan gedurende de afgelopen jaren, in de uitvoering wordt het voornamelijk opgepakt binnen de brede aanpak van huiselijk geweld.

Als afzonderlijk onderwerp wordt ouderenmishandeling nauwelijks in de opdrachtformulering van gemeenten richting het Steunpunt Huiselijk Geweld benoemd. De ketenaanpak krijgt steeds meer vaste vormen en partners in de keten weten elkaar beter te vinden. Waar ouderenmishandeling voorheen weinig bekendheid had, begint deze bekendheid zowel bij professionals als bij burgers toe te nemen. Dit komt door zowel regionale als landelijke campagnes. Ook de inzet op trainingen voor professionals en mantelzorgers werpt zijn vruchten af. De sleutel tot succes lijkt te liggen op twee vlakken: bewustwording en deskundigheidsbevordering bij professionals en mantelzorgers enerzijds en het elkaar weten te vinden in ketensamenwerking anderzijds. Slechts een paar gemeenten geeft aan op deze vlakken niet actief iets te doen of te ontwikkelen. Hoewel ook deze gemeenten aangeven dat het onderwerp wel meer op het netvlies staat, heeft het nog weinig prioriteit gekregen. Ten opzichte van 2012 is het aantal gemeenten dat actief activiteiten en initiatieven ontplooit sterk gestegen.

Naast het feit dat gemeenten het onderwerp scherper op het netvlies hebben staan, is het verschil met de voorgaande beleidsinventarisatie uit 2012 met name zichtbaar in de praktijk bij uitvoeringsorganisaties. De gesproken ambtenaren zien dat het onderwerp ouderenmishandeling bij uitvoeringspartners versterkt onder de aandacht ligt. De ketenaanpak krijgt steeds meer vaste vormen en partners in de keten weten elkaar beter te vinden. Hierbij is

ook een ontwikkeling zichtbaar dat voorheen niet betrokken partijen langzaamaan in de keten worden meegenomen, zoals notarissen en banken. Dit gebeurt voornamelijk in de gemeenten die meedoen aan de pilot ‘voorkomen financiële uitbuiting’.

5. Bevindingen bekendheid Actieplan Ouderen in Veilige Handen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de bekendheid en het gebruik van de resultaten van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen bij de centrumgemeenten.

5.2 Bekendheid en impact van het Actieplan

Slechts één centrumgemeente is niet bekend met het Actieplan Ouderen in Veilige Handen. De andere gesproken centrumgemeenten zijn op hoofdlijnen bekend met het Actieplan. In meerdere gemeenten is met name het SHG aan de slag gegaan met (de resultaten van) het Actieplan. Bij de gesproken beleidsambtenaren is minder zicht op het gebruik van de resultaten van het Actieplan.

Vrijwel alle centrumgemeenten hebben een beeld bij de impact van het Actieplan als geheel. Vijftien centrumgemeenten vinden de impact van het Actieplan groot. Twee gemeenten vinden deze beperkt tot groot en zeven gemeenten vinden de impact van het Actieplan beperkt. Zeven andere gemeenten vinden het lastig deze vraag goed te beantwoorden omdat de aanpak van ouderenmishandeling op afstand van de gemeente wordt uitgevoerd of omdat de bevraagde ambtenaar nieuw is op het onderwerp.
Als verklaring voor een beperkte impact wordt genoemd dat de verwachte omvang van het verschijnsel ouderenmishandeling niet groot is en er daardoor ook weinig impact valt te verwachten. De verklaringen voor een grote impact zijn divers. Zo kunnen door de extra financiële middelen veel zaken ontwikkeld worden en kan een impuls worden gegeven aan de aanpak van ouderenmishandeling. Bijvoorbeeld door het inzetten van een projectleider. Ook heeft het Actieplan veel kennis opgeleverd en hebben gemeenten gebruik gemaakt van de activiteiten en producten die gedurende de looptijd van het plan zijn ontwikkeld. Daarbij wordt de deelname aan de pilot voorkomen financiële uitbuiting specifiek genoemd.

> *'..juist de diversiteit van de producten een meerwaarde heeft: het probleem is vanuit alle hoeken en manieren aangepakt.' - Gouda*

5.3 Bekendheid en impact van de producten

De helft van de centrumgemeenten kan niet specifiek aangeven van welke producten van het Actieplan gebruik is gemaakt. Andere centrumgemeenten geven aan dat gebruik wordt gemaakt van verschillende producten uit het Actieplan. Gemeenten die wel specifieke producten benoemen, geven vaak aan dat de nieuwsbrief, voorlichtingscampagne ouderenbonden en VWS, e-learningmodule en het project financiële uitbuiting bij de pilotgemeenten impact hebben gehad. Verder geeft een aantal gemeenten aan dat de kracht van het Actieplan niet terug te leiden is naar een of meerdere producten, maar juist naar de combinatie van verschillende producten, acties en resultaten. Het brede aanbod van producten maakt het voor gemeenten gemakkelijk om te kiezen welke gebruikt worden en kunnen daardoor ook het meest effectief ingezet worden. Met name gemeenten die op wat grotere afstand van de uitvoering van de

aanpak van ouderenmishandeling staan, kunnen lastig producten met de grootste impact aanwijzen.

5.4 Vervolg Actieplan in 2015

Zoals eerder beschreven wordt de impact van het Actieplan redelijk tot groot ingeschat door de beleidsambtenaren van de centrumgemeenten. Dat komt doordat het gezorgd heeft voor blijvende aandacht voor ouderenmishandeling, ook tegen de achtergrond van de decentralisaties blijft het onderwerp op de agenda staan. Gemeenten geven aan dat als gevolg van de decentralisaties en de tendens van langer thuis wonen het ondersteunen van mantelzorgers en ouderen zelf steeds belangrijker wordt. In relatie tot de aanpak van ouderenmishandeling vraagt dat meer aandacht voor overbelaste mantelzorg, bijvoorbeeld als het gaat om signalering en vroegtijdige preventie. De impact wordt mede bepaald door de extra middelen waardoor gemeenten ook zelf ruimte hebben om te investeren in onder andere bewustwording, deskundigheidsbevordering en aandachtsfunctionarissen specifiek gericht op ouderenmishandeling. De producten van het Actieplan hebben vooral in combinatie impact, niet zozeer afzonderlijk.

Aan de centrumgemeenten is gevraagd wat zij willen zien terugkomen in of toegevoegd willen hebben aan een eventueel vervolg van het Actieplan. Het gaat hierbij om thema's die zowel landelijk als lokaal aandacht verdienen volgens de centrumgemeenten. Het gaat om de volgende aandachtspunten:

1. *Rekening houden met veranderingen in de uitvoeringsstructuren*

Gemeenten zien dat in de aanpak van ouderenmishandeling een koppeling met de wijkteams moet worden gemaakt. Maar op welke wijze is nog een vraagpunt. Zeker omdat in de opstart van de wijkteams de aanpak van ouderenmishandeling niet de eerste prioriteit heeft, komt aandacht voor ouderenmishandeling in de wijkteams nog niet goed van de grond. In een van de centrumgemeenten worden nu de wijkteams geschoold in het signaleren van ouderenmishandeling. De ontwikkeling naar het AMHK/Veilig Thuis is een andere ontwikkeling die aandacht verdient. Waarbij wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de plaats van ouderenmishandeling ook binnen het AMHK gewaarborgd moet worden om te voorkomen dat het ondersneeuwt ten opzichte van bijvoorbeeld kindermishandeling.

2. *Blijvende en intensievere inzet op bewustwording*

Ondanks dat al veel is geïnvesteerd in bewustwording vindt de meerderheid van de gemeenten dat blijvend geïnvesteerd moet worden in bewustwording. Zo kan de deskundigheidsbevordering verder geïntensiveerd worden, moeten huisartsen meer betrokken worden in het signaleren en melden van ouderenmishandeling en moet ook ouderen zelf zich beter bewust worden van het feit dat ouderenmishandeling vóórkomt en inzien wanneer er misbruik van ze wordt gemaakt. Verder is bewustwording binnen de samenleving over ouderenmishandeling nodig omdat het kan bijdragen aan het wegnemen van een taboe dat er volgens sommige gemeenten nog heerst. Momenteel is schaamte bij ouderen zelf nog steeds een belangrijk obstakel om in actie te komen.

3. *Focus op onderbelichte vormen van ouderenmishandeling*

Drie gemeenten erkennen dat seksueel geweld bij ouderen de afgelopen jaren nog onderbelicht is gebleven en zouden hier graag op intensiveren. Het is een van de meest onzichtbare vormen van ouderenmishandeling, omdat er nauwelijks melding van wordt gemaakt. Verder geven gemeenten aan dat financiële uitbuiting momenteel al een belangrijk thema is dat de afgelopen jaren sterk ontwikkeld is, maar dat hier nog wel veel op kan/moet gebeuren de komende jaren. Gemeenten die nu in het kader van het Actieplan Ouderen in Veilige Handen aan de pilot 'voorkomen financiële uitbuiting'[6] meedoen geven aan de behaalde opbrengsten tot nu toe, bijvoorbeeld in bewustwording en in de samenwerking met andere organisaties, te willen behouden. Veel gemeenten die niet aan de pilot meedoen, onderschrijven de behoefte om meer in te zetten op het voorkomen en aanpakken van financiële uitbuiting.

6 Hiervan zal apart verslag gedaan worden.

Bijlage 1: Vragenlijst gemeenten

Thema 1 Beleid(svorming) ouderenmishandeling	**Bevindingen**
1. In welke vigerende (beleids)plannen is de aanpak van ouderenmishandeling opgenomen? Kunt u deze beleids- en projectplannen toezenden? Heeft u verder nog documenten die u graag zou willen delen met andere gemeenten?	Aanpak Ouderenmishandeling opgenomen in: ○ Beleidsnota/aanpak huiselijk geweld ○ Regionale kadernota lokaal gezondheidsbeleid ○ Regiovisie Veilig thuis ○ Wmo-beleidsplan/uitvoeringsplan ○ Specifieke beleidsnotitie ouderenmishandeling ○ Anders, namelijk… Toelichting:
2. Zijn er (beleids)plannen in ontwikkeling mbt het onderwerp ouderenmishandeling?	In ontwikkeling: ○ Nee ○ Ja, namelijk (termijn) … Reden/Toelichting:
3. Is er een beleidsmatige relatie gelegd tussen ouderenmishandeling en andere beleidsterreinen? Zo ja, welke en op welke manier?	○ Nee, want … ○ Ja, met ○ Geweld in huiselijke kring ○ (ontspoorde) mantelzorg ○ Eenzaamheid / sociaal isolement ○ Ouderenbeleid ○ Anders ○ Op de volgende wijze …
4. In hoeverre heeft u als centrumgemeente <u>zicht op de omvang en aard</u> van de problematiek? a) Zijn er aantallen bekend? b) Zo ja, om welke aantallen gaat het binnen uw gemeente? c) Heeft u zicht op de aantallen naar type ouderenmishandeling? d) Is er sprake van een stijgende of dalende trend? e) Welke verklaringen heeft u daarvoor?	Zicht op omvang: ○ Geen enkel zicht ○ Beperkt zicht ○ Redelijk zicht ○ Goed zicht Zicht op omvang naar type ouderenmishandeling ○ Geen enkel zicht ○ Beperkt zicht ○ Redelijk zicht ○ Goed zicht Toelichting: ○ Aantal 2012: ○ Aantal 2013: Verklaringen voor stijging / daling:
5. Op welke wijze houdt u rekening met de oorzaken van ouderenmishandeling in het beleid?	Wijze waarop rekening wordt gehouden met oorzaken:
6. Aan welke vormen van ouderenmishandeling wordt nu het <u>meeste aandacht</u> besteed?	Meeste aandacht voor: ○ Psychisch ○ Lichamelijk ○ Financieel

Waarom? En aan welke nog onvoldoende? Waarom?	○ Verwaarlozing ○ Seksueel misbruik Toelichting: Onvoldoende aandacht voor: ○ Psychisch ○ Lichamelijk ○ Financieel ○ Verwaarlozing ○ Seksueel misbruik Toelichting:
7. Hoe wordt bij de uitvoering van beleid onderscheid gemaakt tussen ouderenmishandeling in een professionele of huiselijke setting?	Onderscheid professionele setting/huiselijke setting: ○ Geen onderscheid ○ Onderscheid aangebracht Toelichting:
8. Worden ouderen betrokken bij de beleidsvorming op het gebied van ouderenmishandeling? Zo ja op welke wijze?	Betrokkenheid ouderen bij het beleid/beleidsvorming ○ Ja ○ Nee Wijze waarop zij betrokken worden:
9. Hoe worden, of zijn, de regiogemeenten betrokken bij het opstellen van het beleid? Hoe worden de regiogemeenten betrokken gehouden bij de uitvoering van het beleid omtrent ouderenmishandeling (bijvoorbeeld in de vorm van overleggen of anderszins)?	Toelichting betrokkenheid beleidsvorming: (wijze waarop, intensiteit) Toelichting betrokkenheid bij uitvoering van het beleid: (wijze waarop, intensiteit)
10. Er zijn extra middelen ter beschikking gesteld in het kader van de aanpak van ouderenmishandeling. Op welke wijze worden de middelen ingezet door u als centrumgemeente?	Toelichting inzet extra middelen:
11. In hoeverre en op welke manier is bij de AMHK-vorming aandacht voor ouderenmishandeling?	Toelichting:
12. Welke accentverschuivingen bij de beleidsontwikkeling ziet u vanaf 2013 in relatie tot de periode voorafgaand aan 2013?	Toelichting accentverschuivingen:
Thema 2: mantelzorgondersteuning in relatie tot ouderenmishandeling	**Bevindingen**
13. Hoe stimuleert u als gemeente dat wordt samengewerkt tussen het SHG en het steunpunt mantelzorg?	Stimuleren van samenwerking doordat: ○ Steunpunt mantelzorg neemt deel aan consultatienetwerk ouderen van SHG

	○ Aandacht voor ontspoorde mantelzorg wordt meegenomen in de intake bij aanbieders van mantelzorgondersteuning ○ SHG levert deskundigheidsbevordering aan steunpunten ○ Gezamenlijke trainingen van SHG en steunpunt mantelzorg ○ Samenwerking opgenomen in subsidievoorwaarden ○ Anders, namelijk ○ Niet, omdat…
14. Welk preventief aanbod of maatregelen zijn getroffen om ontspoorde mantelzorg te voorkomen/tegen te gaan?	Preventief aanbod of maatregelen: ○ Actief en breed bekend maken van mantelzorgondersteuning ○ Voorlichting en training van mantelzorgers ○ Actieve opsporing van mantelzorgers ○ Mantelzorgondersteuning is standaard onderdeel bij intake door professionele organisaties ○ Hulp bij administratieve en financiële regelzaken ○ Respijtzorg ○ Informele zorg ○ Lotgenotencontact / ontmoeting ○ Ander aanbod namelijk ○ Andere maatregelen namelijk
15. Welke accentverschuivingen bij mantelzorg in relatie tot ouderenmishandeling ziet u vanaf 2013 in relatie tot de periode voor 2013?	Toelichting:
Thema 3 **melden, hulp en deskundigheidsbevordering**	**Bevindingen**
16. Welke opdrachtformulering geeft u het SHG en eventueel andere partners mee als het gaat om de aanpak van ouderenmishandeling?	Toelichting:
17. Welke maatregelen zijn getroffen om meer bekendheid te geven aan het feit dat mensen meldingen kunnen doen?	Maatregelen: ○ Voorlichting en training van professionals ○ Inzet van aandachtsfunctionaris ouderenmishandeling ○ Voorlichting en training van ouderen ○ Publieksvoorlichting (via h.a.h. blad, websites, posters etc) ○ Anders, namelijk…
18. Welke rol heeft het SHG bij de aanpak van ouderenmishandeling?	Rol SHG: ○ Organiseren van de hulp na een melding (wettelijk verplicht)

	○ Adviesfunctie bij anonieme gevallen (wettelijke taak) ○ Bieden van hulp na een melding ○ Opzetten en ondersteunen van consultatienetwerk ouderenmishandeling ○ Projectleiding / eindverantwoordelijke uitvoering aanpak ouderenmishandeling ○ Leveren van aandachtsfunctionaris ouderenmishandeling ○ Anders, namelijk
19. Waarin verschilt de aanpak ouderenmishandeling ten opzichte van andere groepen die te maken hebben met vormen van huiselijk geweld?	Toelichting:
20. Hoe is de ketenaanpak ouderenmishandeling georganiseerd? a) Welke partijen zijn betrokken bij het voorkomen, signaleren en aanpakken van ouderenmishandeling? b) Hoe krijgt de ketenaanpak vorm? c) Hoe gaat u om met initiatieven die door partners worden genomen als het gaat om de aanpak van ouderenmishandeling?	Betrokken partijen: ○ Welzijnspartners ○ Vrijwilligersorganisaties ○ Zorgpartners ○ Ouderenzorg ○ Gehandicaptenzorg ○ GGZ ○ Huisartsen ○ Ziekenhuizen ○ Anders, namelijk ○ Politie ○ OM ○ Notarissen ○ Banken ○ Anders,… Wijze waarop ketenaanpak vorm krijgt: Omgang met initiatieven:
21. Welke sturingsinstrumenten zet u in om deze partners te mobiliseren in het voorkomen, signaleren en aanpakken van ouderenmishandeling?	Sturingsinstrumenten: ○ Werkconferenties ○ Structurele overlegvormen ○ Casusoverleggen ○ Gerichte opdrachtformulering door de gemeente richting betaalde partners ○ Anders, namelijk…
22. Welk aanbod is er voor de aanpak van ouderenmishandeling?	Preventie / bewustwording ○ Voorlichting en training van ouderen ○ Publieksvoorlichting (via h.a.h. blad, websites, posters etc) ○ Anders, namelijk… Signaleren en melden ○ Voorlichting en training van professionals

	○ Inzet van aandachtsfunctionaris ouderenmishandeling ○ Anders, namelijk… Aanbod hulpverlening (aanpak geconstateerde ouderenmishandeling) ○ (crisis)opvangplekken ○ Inzet tijdelijk huisverbod / contactverbod / straatverbod ○ Hulp bij ontspoorde mantelzorg ○ Anders namelijk…
23. Welke maatregelen zijn getroffen in het kader van de plegeraanpak (professional, mantelzorger, familielid, partner, buren kennissen, nieuwe vrienden)?	Getroffen maatregelen plegeraanpak: ○ Geen ○ Ja, namelijk …
24. Wat wordt er gedaan aan deskundigheidsbevordering bij professionals en vrijwilligers?	Deskundigheidsbevordering: ○ Voorlichting uitvoerende professionals in gebruik meldcode ○ Multidisciplinair georganiseerde intervisie ○ Aandachtsfunctionarissen binnen organisaties trainen ○ Anders namelijk
25. Waar richt de deskundigheidsbevordering zich op?	○ Bewustwording ○ Signalering ○ Opvolging na signalering ○ Preventie ○ Anders namelijk
26. Welke accentverschuivingen in de uitvoeringspraktijk van melden en aanpakken van ouderenmishandeling ziet u vanaf 2013 in relatie tot de periode voor 2013?	Toelichting:
Thema 4 bekendheid met Actieplan en behoeften aan ondersteuning	**Bevindingen**
27. In hoeverre bent u bekend met het Actieplan Ouderen in Veilige handen?	Bekendheid Actieplan Ouderen in Veilige Handen? ○ Niet mee bekend ○ Beetje mee bekend ○ Goed mee bekend Toelichting:
28. Van welke producten uit het Actieplan heeft u gebruik gemaakt?	Gebruik gemaakt van de volgende producten: ○ Project voorkomen financiële uitbuiting ○ Voorlichtingscampagne van de ouderenbonden en VWS ○ Handreiking 'Vrijwilligers tegen ouderenmishandeling' ○ Leidraad 'Veilige zorgrelatie;

	○ E-learningmodule 'Ouderen in veilige handen' ○ Project 'Met mentorschap in veilige handen' ○ Handreiking'Huisverbod en crisisopvang bij ouderenmishandeling' ○ Beleidinventarisatie 2012 onder gemeenten (Muntendam, 2012) ○ Nieuwsbrief ○ Voorlichtingsmaterialen uit toolkit www.vooreenveiligthuis.nl ○ Anders, namelijk
29. Hoe groot is de impact geweest van het Actieplan Ouderen in veilige handen op de aanpak van ouderenmishandeling in uw gemeente?	Impact Actieplan: ○ Geen ○ Beperkt ○ Groot Toelichting:
30. Welke producten en resultaten van het Actieplan hebben voor uw gemeente de meeste impact gehad?	Producten en resultaten met meeste impact: ○ Project voorkomen financiële uitbuiting ○ Voorlichtingscampagne van de ouderenbonden en VWS ○ Handreiking 'Vrijwilligers tegen ouderenmishandeling' ○ Leidraad 'Veilige zorgrelatie; ○ E-learningmodule 'Ouderen in veilige handen' ○ Project 'Met mentorschap in veilige handen' ○ Handreiking'Huisverbod en crisisopvang bij ouderenmishandeling' ○ Beleidinventarisatie 2012 onder gemeenten (Muntendam, 2012) ○ Nieuwsbrief ○ Voorlichtingsmaterialen uit toolkit www.vooreenveiligthuis.nl ○ Anders, namelijk
31. Het Actieplan krijgt in 2015 een vervolg. Op welke thema's (landelijk en lokaal) zou het Actieplan zich moeten richten?	Toelichting thema's:
32. Welke rol zouden gemeenten daarin kunnen hebben (per thema)?	Thema 1: Thema 2: Thema 3:
Project mentorschap in veilige handen	**Bevindingen**
33. Bent u bekend met het project Mentorschap in Veilige Handen?	○ Ja ○ Nee Toelichting:
34. Maakt u gebruik van het project Mentorschap in Veilige Handen	○ Ja ○ Nee ○ Anders.. Toelichting: